

FORMATION ET ORGANISATION DU DÉPARTEMENT DE L'ALLIER

PAR
Louis BIERNAWSKI
Licencié ès lettres (Histoire).

INTRODUCTION

Le but de ce travail est d'étudier l'administration du département de l'Allier depuis sa formation jusqu'à la constitution de l'An III. Un chapitre préliminaire est consacré à la commission intermédiaire provinciale, qui resta en exercice jusqu'à l'entrée en fonctions de l'administration départementale. L'étude du département est divisée en deux parties qui correspondent à deux périodes. Dans la première, jusqu'en mars 1793, le département vit dans la plénitude de son indépendance ; dans la seconde, qui commence avec le décret du 9 mars 1793, sur les représentants en mission, le département est soumis à la centralisation du gouvernement révolutionnaire.

LES PRÉLIMINAIRES DE LA RÉVOLUTION L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE ET LA COMMISSION INTERMÉDIAIRE DU BOURBONNAIS

L'assemblée provinciale de 1788 fut préparée par celle de 1780 qui échoua devant l'opposition de l'intendant.

Le règlement du 10 août 1788 institua dans la province de Bourbonnais trois sortes d'assemblées : les assemblées municipales, les quatre assemblées de départements de Moulins, Gannat, Guéret et Montluçon, et l'assemblée provinciale. Celle-ci se réunit à Moulins le 1^{er} septembre 1788 ; elle nomma les membres de la commission intermédiaire provinciale et s'ajourna en novembre 1788 pour ne plus se réunir,

La commission intermédiaire s'occupa fort activement de la levée et de la répartition des impôts, de la construction des chemins, des établissements de charité et des réparations locales. Son administration fut laborieuse et consciencieuse ; elle montra un véritable souci de réaliser des économies. Le 30 décembre 1788, elle réclama des États provinciaux pour le Bourbonnais. Le rapport, qui lui fut présenté ce jour-là par ses procureurs syndics, constitue réellement le programme politique du Bourbonnais à la veille de la Révolution. Ce projet fut accueilli dans toute la province avec le plus vif enthousiasme. La commission intermédiaire resta en exercice jusqu'à l'entrée en fonction du département (juillet 1790).

Les assemblées provinciales et les commissions intermédiaires ne furent pas inutiles : elles laissèrent des semences de bonne administration qui devaient germer plus tard.

PREMIÈRE PARTIE

LE DÉPARTEMENT DE L'ALLIER

CHAPITRE PREMIER

FORMATION DU DÉPARTEMENT

L'Assemblée Constituante décida le 15 janvier 1790 la division de la France en 83 départements.

La limitation donna lieu à de graves difficultés avec le Puy-de-Dôme ; l'accord ne put être fixé entre les deux départements qu'après de longues et pénibles négociations (30 janvier 1790).

Il y eut aussi quelques difficultés avec la Creuse et le Cher, mais elles furent aplanies promptement, et à l'avantage de l'Allier, qui gagna la paroisse de Saint-Sauvier sur la Creuse et la ville d'Ainay-le-Château sur le Cher.

La ville de Montluçon eut la prétention de former un département particulier avec la partie du Bourbonnais qui l'avoisinait et le pays de Combrailles. Elle échoua devant une coalition des députés de l'Allier et de la Creuse. Moulins fut désigné comme chef-lieu du département de l'Allier. Sa situation et son passé justifiaient complètement ce choix.

On a reproché parfois à la Constituante d'avoir créé des circonscriptions arbitraires et factices par la division en départements. Cette assertion n'est pas justifiée pour le département qui nous occupe. La création des trois départements de l'Allier, de la Nièvre et de la Creuse consacrait la séparation, réclamée déjà avant la Révolution, des trois provinces de la généralité de Moulins.

CHAPITRE II

FORMATION DES DISTRICTS

Le département de l'Allier fut divisé en sept districts : Moulins, Le Donjon, Gannat, Montmarault, Cusset, Montluçon et Cérilly.

La création de ces nouvelles circonscriptions donna lieu à un véritable déchaînement d'ambitions locales. Les villes de Saint-Pourçain, La Palisse, Varennes, Ainay-le-Château et Bourbon-l'Archambault intriguèrent vainement pour être des chefs-lieux de districts.

Les querelles recommencèrent avec l'établissement des tribunaux de districts. Les villes, qui n'avaient pu être des chefs-lieux, espéraient obtenir le siège du tribunal comme compensation. Bourbon-l'Archambault arriva ainsi à être le siège du tribunal du district de Cérilly. Les villes judiciaires de l'ancien régime furent les plus âpres dans leurs revendications. La division en cantons donna encore lieu aux mêmes intrigues.

CHAPITRE III

ORGANISATION DU DÉPARTEMENT

L'organisation du nouveau département fut préparée par les commissaires du roi. Les administrateurs furent élus le 1^{er} juin 1790 par l'assemblée électorale qui se tint à Moulins. Les gens de robe dominaient parmi les nouveaux élus.

Le conseil du département ouvrit sa session le 2 juillet 1790 ; il procéda aussitôt à l'élection de son président et de son secrétaire et le lendemain à celle des membres du directoire. Le 4 novembre, la nouvelle administration se divisa en quatre bureaux : *de détail, d'impositions, des ponts et chaussées, des biens et domaines nationaux*.

Les administrations de districts étaient également entrées en activité. Le district de Cusset se plaignit amèrement d'être laissé sans instructions par l'administration départementale. Celle-ci eut un véritable conflit avec le district de Moulins au sujet de l'arrestation d'un courrier suspect (novembre 1790). Le département accusa le district d'avoir agi avec trop de précipitation et d'avoir risqué de compromettre l'ordre public.

Les municipalités rurales montrèrent la plus grande incurie. Toute cette organisation administrative avait été

faite dans un esprit de réaction contre la centralisation excessive de l'ancien régime. Pour supprimer jusqu'au souvenir des intendants, on n'avait placé près du département aucun agent du pouvoir central. Cette indépendance absolue sera fatale aux départements : par ses inconvénients, elle provoquera plus tard la centralisation du gouvernement révolutionnaire.

CHAPITRE IV

LA RÉDUCTION DES DISTRICTS

A peine le département était-il formé que l'on eut l'idée de réduire le nombre des districts par raison d'économie. Ce projet fut appuyé par les députés de l'Allier à l'Assemblée, les administrateurs du département et ceux des districts de Moulins, de Gannat et de Montluçon. Un mouvement très vif fut provoqué contre cette réduction par le district de Cusset, qui fut appuyé en la circonstance par les districts de Cérilly et de Montmarault. Finalement le projet fut repoussé le 3 décembre 1790.

Nous ne croyons pas, bien qu'on l'ait répété souvent, que les districts aient été des rouages inutiles. Ils contribuaient à répandre la vie administrative sur toute la surface du département. La présence de ces corps administratifs maintenait l'ordre. Il est probable que la raison d'économie n'était pas la seule à militer en faveur de la réduction. L'administration départementale voyait d'un mauvais œil l'activité des districts.

CHAPITRE V

L'ESPRIT PUBLIC

Destut de Tracy fut le seul représentant de l'Allier qui marqua à la Constituante. Il ne semble pas avoir exercé

une grande influence sur ses concitoyens. Pendant l'année 1790 on remarque une certaine indifférence politique. La nouvelle de la fuite du roi provoqua un réveil de l'opinion. A partir de juin 1791, en effet, les corps constitués agissent avec plus d'initiative et les citoyens s'occupent davantage de politique. Des sociétés populaires commencent à s'organiser.

Avec l'année 1792, les bruits de guerre développèrent les sentiments patriotiques. On commença également à parler des suspects. A Moulins, l'existence d'un club contre-révolutionnaire au cours d'Aquin provoqua des manifestations. Ces sentiments s'accrochèrent encore avec la proclamation de la patrie en danger (juillet 1792). Les sociétés populaires commençaient à faire entendre leurs sommations aux corps constitués. Le 2 septembre 1792 furent élus les députés de l'Allier à la Convention, parmi lesquels deux noms seulement doivent être retenus : Forestier et Chabot. Les suspects tinrent une place de plus en plus grande dans l'opinion. La Convention trouva l'obéissance la plus absolue dans l'administration départementale de l'Allier.

CHAPITRE VI

LA CONSTITUTION CIVILE DU CLERGÉ

L'Assemblée vota la constitution civile du clergé le 12 juillet 1790. Cette loi fut complétée par le décret des 27 novembre-26 décembre 1790 qui prescrivait le serment. Dans l'Allier 426 prêtres prêtèrent le serment et il n'y eut que 58 réfractaires.

Des troubles éclatèrent bientôt sur divers points du département. Les réfractaires n'étaient qu'une minorité, mais ils se remuaient beaucoup. L'administration départementale dut prendre des mesures de rigueur contre plusieurs d'entre eux. Il y eut bientôt des rétractations de serment.

A la suite de toutes ces agitations, l'évêque constitutionnel Laurent n'eut pas une autorité bien affermie. Le département eut à s'occuper des suppressions de paroisses et des traitements ecclésiastiques.

On ne peut pas accuser l'administration de l'Allier d'avoir été systématiquement hostile au clergé. Au plus fort de la lutte contre les prêtres réfractaires, elle montra le plus grand respect pour les manifestations religieuses.

CHAPITRE VII

LES BIENS ECCLÉSIASTIQUES

L'Assemblée avait décrété le 2 novembre 1789 que les biens ecclésiastiques étaient à la disposition de la nation. Les départements et les districts s'occupèrent des mesures relatives à la vente de ces biens et de ceux des congrégations religieuses. Ils reçurent l'administration des biens et des revenus possédés par les religieux et religieuses voués à l'enseignement public. Un des bureaux de l'administration du département, le bureau des domaines nationaux, s'occupait de la vente de ces domaines. Le 1^{er} septembre 1791, il publia un compte de ses travaux ; il en résultait qu'il ne restait plus à vendre que le monastère de Sept-Fonts et des objets de mince importance.

Le département s'occupa aussi des frais d'estimation de ces biens, des fonds grevés de fondation, etc., en un mot de toutes les questions qui se rapportaient à la vente des biens ecclésiastiques. C'était encore à lui qu'étaient adressées les réclamations relatives à ces ventes.

CHAPITRE VIII

LES ÉMIGRÉS

Les émigrés furent très nombreux en Bourbonnais. Les administrateurs du département et des districts

eurent à s'occuper des mesures relatives à la vente de leurs biens. Le ministre de l'Intérieur Roland se plaignit de ce que les décrets n'avaient pas été compris (19 oct. 1792).

Le département de l'Allier prit des mesures de conservation relatives aux biens des émigrés. Il se montra strict dans l'application de la loi et déjoua les ruses de certains émigrés qui cherchaient à donner une explication de leur séjour prolongé à l'étranger ou présentaient de faux certificats de résidence.

Dans un pays où les émigrés étaient aussi nombreux, l'exécution des lois rencontra de grandes difficultés. Parfois on refusait d'ouvrir les maisons où se trouvaient leurs meubles. Le directoire de l'Allier prit à ce sujet un arrêté le 1^{er} mai 1792. Il fit également exécuter les pénalités contre les parents des émigrés, qui étaient obligés de contribuer pécuniairement à l'habillement des volontaires.

CHAPITRE IX

LES VOLONTAIRES

Le premier bataillon de l'Allier fut organisé en 1791. Le 10 septembre 1792 arrivait à Moulins la nouvelle de sa fuite honteuse sous les murs de Verdun. L'administration départementale décida aussitôt l'envoi de commissaires sur les lieux. Les commissaires furent reçus par Dumouriez, qui leur affirma que cette panique de jeunes troupes était oubliée et qu'il se faisait fort de les diriger.

Le second bataillon fut organisé en août-septembre 1792 avec des difficultés inouïes par suite de l'humeur peu belliqueuse de la population. Enfin on parvint à le rassembler, et le 28 octobre 1792 il reçut l'ordre de partir pour Phalsbourg.

Les administrations du département et des districts manquaient de l'autorité et de la cohésion nécessaires pour présider à cette organisation.

CHAPITRE X

LES SUBSISTANCES

Les années 1789 et 1790 furent des années de disette. Des troubles se produisirent à ce sujet dans la première moitié de 1790.

En 1791 l'administration départementale adopta plusieurs mesures au sujet des récoltes et des marchés. Aux approches de l'hiver 1791-92 les besoins devinrent très pressants. La liberté de circulation des grains reçut de graves atteintes.

Le comité des subsistances de Moulins, créé le 30 septembre 1792, fut obligé d'agir contre la mauvaise volonté des boulangers de la ville. Le recensement obligatoire des grains se faisait très mal par la faute des districts et des municipalités.

Deux administrateurs du département furent envoyés à Paris (novembre 1792) pour solliciter des secours. Ceux-ci furent répartis entre les différents districts. L'hiver 1792-93 fut encore assombri par des inquiétudes et des troubles au sujet des subsistances.

SECONDE PARTIE

LE GOUVERNEMENT RÉVOLUTIONNAIRE

CHAPITRE PREMIER

LES REPRÉSENTANTS EN MISSION

Le 9 mars 1793 la Convention envoya des représentants en mission avec des pouvoirs très étendus sur les

corps constitués. Cette organisation nouvelle fut complétée dans la suite. Les représentants envoyés dans l'Allier par le décret du 9 mars furent Forestier et Fauvre-Labrunerie.

Au mois de septembre Legendre vint s'occuper de la levée en masse. Fouché arriva dans l'Allier le 26 septembre 1793. Il fit une guerre acharnée au catholicisme et aux riches et procéda à l'épuration du personnel administratif. Il donna une vigoureuse impulsion à la Révolution dans l'Allier.

Le représentant Noël Pointe (brumaire an II) poursuivit l'épuration administrative et s'occupa beaucoup de la manufacture d'armes de Moulins. Petitjean (pluviôse an II) fit mettre en liberté plusieurs détenus. Vernerey (pluviôse an II) vint organiser le gouvernement révolutionnaire dans l'Allier. Il fut très populaire dans ce département. Forestier vint encore en mission dans l'Allier (thermidor an II); il s'y trouvait au moment de la mort de Robespierre.

La réaction thermidorienne fut organisée par le représentant Boisset (brumaire an III) et surtout par son collègue Guilleraut (floréal an III).

CHAPITRE II

LES AGENTS NATIONAUX

Le décret du 14 frimaire an II établit des *agents nationaux* auprès des districts et des municipalités. On peut les définir des agents d'*exécution* et de *transmission*.

Les agents nationaux de districts étaient en relations constantes avec le Comité de salut public, les représentants en mission, les municipalités, les sociétés populaires. Ils surveillaient les fonctionnaires et stimulaient le zèle des corps administratifs.

Les agents nationaux près les municipalités avaient des attributions analogues. Les uns et les autres furent supprimés par la loi du 28 germinal an III qui voulut rétablir la décentralisation suspendue par la loi du 14 frimaire.

CHAPITRE III

LE DIRECTOIRE DU DÉPARTEMENT

Le décret du 14 frimaire an II supprima les conseils généraux de départements, ainsi que leurs procureurs-généraux-syndics et leurs présidents. Le directoire resta seul en fonctions et encore ses attributions furent-elles restreintes. Sous le régime de cette loi, le directoire de l'Allier fut soumis à l'influence des représentants en mission. Il s'occupa particulièrement des biens nationaux, des routes, des œuvres de bienfaisance et des subsistances. La loi du 28 germinal an III vint effacer les effets de la loi du 14 frimaire.

CHAPITRE IV

L'ESPRIT PUBLIC

Au printemps de 1793 les sociétés populaires ont définitivement établi leur influence dans l'Allier. La bourgeoisie bourbonnaise avait des sympathies pour la Gironde. L'arrestation de Brissot à Moulins (10 juin 1793) causa une certaine émotion, notamment dans le district du Donjon, où les royalistes essayèrent d'exploiter l'événement, et dans celui de Gannat, où les corps administratifs protestèrent. Bientôt tout rentra dans le calme, et Gannat évita, par des excuses à la Convention, la perte de son chef-lieu de district. La constitution de 1793 fut acceptée dans l'Allier par 11.307 voix contre 77.

Fouché créa des sociétés populaires et des comités de surveillance (octobre 1793) qui exercèrent une action considérable sur l'esprit public. La presse était représentée par le « Bulletin de l'Allier », organe de l'administration départementale. Le Bourbonnais était tout à fait entré dans le mouvement révolutionnaire lorsqu'il apprit avec stupeur le 9 thermidor.

Il y eut bientôt une réaction très marquée et les démocrates furent l'objet de vexations. La constitution de l'an III fut plébiscitée par 5.536 suffrages contre 452.

CONCLUSION

La constitution de l'an III supprima les districts et établit un commissaire du gouvernement auprès des départements. Cette centralisation fut encore augmentée par la loi de pluviôse an VIII. La loi de 1871 marque un progrès vers la décentralisation. Néanmoins les Constituants auraient de la peine à reconnaître dans le département actuel celui de 1790.
